



Salvatore Bordonali

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Palermo)

Problemi di dinamica concordataria *

SOMMARIO: 1. Rilievi preliminari - 2. Vecchio Concordato e nuova Costituzione - 3. Sul valore del richiamo dei Patti nella Costituzione - 4. La proposta di legge costituzionale per abolire l'art. 7 Cost - 5. Inscindibilità tra art. 7 e art. 8 Cost. - 6. La polemica anticoncordataria e i suoi effetti negativi - 7. La fase della revisione - 8. Sul significato dell'art. 3 Cost. - 9. Critica dell'accostamento dell'art. 3 alla categoria dei principi supremi - 10. Sul valore attuale di concordati e intese - 11. Considerazioni riassuntive.

1 - Rilievi preliminari

Nello scorrere i vecchi appunti di bibliografia, mi sono accorto che questo stesso tema era stato autorevolmente trattato da Gaetano Catalano, in due studi in parte complementari tra di loro¹, all'incirca nella prima metà degli anni settanta; quando ancora non si era avuta la revisione del Concordato del 1929 ma se ne parlava tanto. Il principale argomento posto all'attenzione degli studiosi era la contrarietà del vecchio accordo del 1929 con i principi della Carta costituzionale repubblicana del 1948, precisamente con quelli di *libertà religiosa* e di *uguaglianza*. Sennonché, pur essendo noti i punti di maggiore contrasto², nel 1948 il Concordato era divenuto in qualche modo parte

* Si riproduce, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione tenuta al Convegno di Napoli su "Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico" del 27-28 maggio 2010.

¹ **G. CATALANO**, *Osservazioni su problemi di dinamica concordataria*, in *Stato democratico e regime pattizio*, a cura di S. Berlingò e G. Casuscelli (Atti dell'incontro di studio, Messina 6-7 giugno 1975), Giuffrè, Milano, 1977, p. 121 ss.; nonché **ID.**, in *Scritti giuridici minori*, t. II, a cura di M. Tedeschi, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 1002 ss. ; **ID.**, *Attualità e anacronismo dei concordati*, in *Individui, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico* (Atti del Convegno nazionale di Diritto Ecclesiastico, Siena 30 novembre-2 dicembre 1972), Giuffrè, Milano, 1973, p. 859 ss.; nonché in *Scritti giuridici minori*, cit., p. 932 ss.

² Una sintesi significativa in **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 43, in particolare con riferimento a **E. CHELI**, *Mutamenti*



della Costituzione, per via del suo richiamo nell'art.7, in seguito a un compromesso di ideologie antitetiche, che in parte si nascondevano dietro il significato ambivalente delle parole³.

Frutto del 1929 era stato anche un altro importante provvedimento, quella della legge sui Culti ammessi, con la finalità di equiparare in certo qual modo la condizione delle Confessioni religiose minoritarie con quella della Chiesa. La legge presentava tratti di continuità con la precedente legislazione liberale, seguendone l'impostazione "agnostica e favorevole a una parità tra i culti"⁴; senza distinzione alcuna, come notava con disappunto la S. Sede. Tuttavia, la stessa legge, senza tradire l'ispirazione testé rilevata, inaugurava di fatto il percorso della bilateralità (anche se ufficialmente ignorato) essendosi rivolto il legislatore per la stesura dei testi a giuristi molto vicini alle Confessioni religiose interessate⁵. Nella sostanza, Concordato e legge costituivano un sistema abbastanza equilibrato e di perequazione.

Anche questa legge dopo i decenni trascorsi e l'avvento del nuovo regime repubblicano veniva a trovarsi non in linea con il dettato costituzionale, ma l'esigenza di un ammodernamento o, meglio, ripensamento passava quasi in sordina, essendo coperto e sovrastato dal clamore destato dal problema del Concordato.

2 - Vecchio Concordato e nuova Costituzione

istituzionali e fasi di sviluppo della dinamica concordataria nell'arco dell'esperienza repubblicana, p. 34 s.

³ Utili ragguagli si ricavano dalla lettura degli atti preparatori dell'art. 7. Più ampiamente v. **G. CATALANO**, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'art. 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 40 ss.

⁴ **M. TEDESCHI**, *La legge sui Culti ammessi*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. Leziroli (Atti del Convegno di Ferrara 25-26 ottobre 2002), Jovene, Napoli, 2004, p. 35. Come annota **G. CATALANO**, *Osservazioni*, cit., p. 100, "la legge sui culti ammessi venne approvata nonostante l'aperta e pubblica riprovazione e le proteste avanzate dalla S. Sede".

⁵ Come nota opportunamente **M. TEDESCHI**, *La legge*, cit., p. 36, il r.d. n. 1731 del 30 ottobre 1930, per le Comunità israelitiche, era stato preparato sin dal triennio precedente con la collaborazione di M. Falco. Un cenno in tal senso, anche in **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, 4^a ed., Utet, Torino, 1993, p. 520; **M. FALCO**, *La nuova legge sulle comunità israelitiche*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1931, I, p. 516.



A parte la notissima e poetica tesi (se è possibile definire così una tesi scientifica), delle c.d. "foglie secche", enunciata da A.C. Jemolo⁶, dove si sdrammatizzava l'intero problema osservando che le norme obsolete cadevano da sole, e a parte l'osservazione di Catalano, secondo cui il contrasto interno delle norme costituzionali segnalato non sussisteva tra le norme ma solo con il significato "che alcune forzate interpretazioni (avevano) voluto attribuire all'art.7"⁷, le opinioni prevalenti andavano dalla proposta di revisionare il vecchio testo, alla sua intesizzazione o, in fine, a quella di abolirlo, con conseguente ricondurre dell'intera materia al diritto comune.

Come puntualizzato da Catalano, l'art. 7 Cost. era nato in seguito a una richiesta della S. Sede di mettere al riparo i Patti dalle semplici e occasionali maggioranze parlamentari che si sarebbero potute determinare in futuro⁸, non prevedendo di certo quello che poi si sarebbe verificato di una lunga egemonia del Partito d'ispirazione cattolica. A tal fine appariva necessario un esplicito riconoscimento del sistema di diritto internazional-concordatario e quindi dell'applicabilità in questo campo, in gran parte coincidente con il diritto internazionale, della regola dello *stare pactis*; senza tuttavia pretendere un'intangibilità dei Patti, stante la regola propria di quel sistema bilaterale che tiene conto della *conversio rerum*, secondo cui il mancato adempimento di alcune clausole concordate necessitato da ragioni sopravvenute, non implica una denuncia e la caduta dell'intero accordo⁹. Si allude in specie alle "clausole concordatarie le quali, per il mutamento della situazione di fatto, non possano più ricevere applicazione"¹⁰, che per tanto - e l'esperienza lo ha dimostrato - costituiscono ipotesi di "disapplicazione di clausole pattizie che non determina il venir meno della sostanza dell'Accordo"¹¹; come, per fare qualche esempio, nel caso della formula del giuramento dei vescovi nella mani del re¹², o a

⁶ Nel suo *Stato e Chiesa negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948, ribadita nel *Il nodo del Concordato*, in *Nuova Antologia*, 1974, p. 472 s.; inoltre, per un inquadramento più generale, G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo*, cit., p. 42 s.

⁷ G. CATALANO, *Osservazioni*, cit., p. 937 s.

⁸ ID., *Osservazioni*, cit., p. 1007.

⁹ ID., *Attualità e anacronismo*, cit., p. 940.

¹⁰ Così, F. MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, in *Studi per la revisione del Concordato*, a cura della cattedra di diritto ecclesiastico dell'Università di Roma, Cedam, Padova, 1970, p. 121, riprendendo da G. CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, cit., p. 190 ss.

¹¹ Così, F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 121, che rinvia a M. BONVALSASSINA, *Sulla religione dello Stato*, in *Studi in onore di Crosa*, Giuffrè, Milano, p. 287.p. 286.

¹² Più ampiamente, G. CATALANO, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 37 s. e nt. 20.



proposito dell'art. 5, sull'incapacità del sacerdote apostata o irretito da censura ecclesiastica di essere assunto o conservato in un insegnamento: la prima non realizzabile per mancanza di un re e la seconda perché contraria al divieto costituzionale di discriminare i cittadini per motivi confessionali, secondo un principio ereditato dallo Statuto albertino e solennemente riaffermato¹³.

Dal principio anzidetto discende anche che l'inserimento nella Carta costituzionale di un accordo preesistente non può provocare un limite al dispiegarsi dei principi inderogabili del nuovo assetto istituzionale; principi che sarebbero stati definiti come "supremi" dalla Corte costituzionale nel 1989¹⁴, quando ormai la possibilità di un suo intervento in questo campo era fuori discussione. Se il problema fosse consistito nella sola contrarietà di alcune norme con principi o con norme-principio della nuova Costituzione, la disapplicazione di quelle concordatarie contrastanti sarebbe rientrata, per estensione del ragionamento summenzionato¹⁵, tra le ipotesi giustificate che non determinano il venir meno dell'Accordo¹⁶.

Sempre che non fosse stata possibile una parziale applicazione, all'adeguamento dell'impegno concordatario avrebbe potuto (o forse, dovuto) provvedere il legislatore (anche) con legge, valendosi del margine di elasticità che è consentito nell'applicazione delle convenzioni internazionali o, più cautamente ma senza indugio,

¹³ L'art. 24 Statuto, stabiliva che la differenza di religione non potesse comportare differenza di trattamento giuridico dei cittadini. Tale concetto era ribadito dalla legge Sineo secondo cui "la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili ed alla ammissibilità alle cariche civili e militari". Per ulteriori considerazioni, v. **G. CATALANO**, *Osservazioni sui problemi di dinamica concordataria*, cit., specialmente p. 99; **ID.**, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 3 e nt. 4.; **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 5^a ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 20 s., con indicazioni bibliografiche.

¹⁴ Sent. cost. 11 aprile 1989, n. 203, in *Giur. cost.*, 1989, p. 890 ss.; nonché in *Foro it.*, 1989, I, 1333 ss. Tra le innumerevoli note di commento, **C. CARDIA**, *Stato laico*, in *Enc. del dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 875 ss.; **L. GUERZONI**, *Considerazioni critiche sul "principio supremo" di laicità dello Stato alla luce dell'esperienza giuridica contemporanea*, in *Il dir. eccles.*, 1992, p. 86 ss.; **F. RIMOLI**, voce *Laicità*, in *Enc. giur.*, Treccani, XVIII, Roma, 1995, p. 2 s. Per un *excursus* sui principi supremi, **C. MIRABELLI**, *Diritto ecclesiastico e "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, ESI, Napoli, 2006, cit., p. 389 ss.

¹⁵ Sulla modifica unilaterale di singole clausole, con legge di revisione o con legge costituzionale, v. gli approfondimenti di **F. MODUGNO**, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, in *Studi per la revisione del Concordato*, cit., specialmente p. 117.

¹⁶ **F. MODUGNO**, *op. ult. cit.*, p. 121 s.



procedendo a una revisione bilaterale dell'accordo¹⁷; mentre la Corte costituzionale avrebbe ben potuto dichiarare la caducità delle norme o delle parti di esse che si trovavano in insanabile contrasto con i nuovi principi costituzionali¹⁸, come dimostra la vicenda dell'Alta Corte per la Giustizia in Sicilia, istituita con legge di rango costituzionale e tuttavia dichiarata incostituzionale¹⁹.

3 - Sul valore del richiamo dei Patti nella Costituzione

A questo punto, merita sin d'ora un breve cenno – piuttosto una riflessione con il senno di poi - il vecchio problema del valore da assegnare all'art. 7 della Costituzione, prima sopravvalutato nella teoria della c.d. costituzionalizzazione dei Patti e poi sottovalutato ritenendolo da abrogare, con uguale scarso fondamento.

Gli Stati concordatari erano e sono tanti²⁰. Non risulta che per la vigenza di un accordo concordatario sia necessario un richiamo costituzionale; anzi, Stati ufficialmente separatisti, come gli U.S.A., la Francia, ecc., o di tradizione non cristiana, come Israele e il Marocco, che certamente avrebbero avuto seri problemi a un inserimento di quel tipo, hanno stipulato accordi con la Santa Sede²¹. Il richiamo dei Patti del 1929 nella Costituzione, quindi, non sarebbe stato necessario per la vigenza dei medesimi²²; nel senso che una violazione non riconducibile

¹⁷ Come osservato dal **P.A. D'AVACK**, *Rilievi preliminari sulla riforma del Concordato lateranense*, in *Studi per la revisione del Concordato*, cit., p. 4 s., essendo evidente che nel 1948 veniva ad instaurarsi un regime radicalmente diverso, la revisione "si sarebbe dovuta porre sul tappeto e realizzare all'atto stesso della formazione della nuova Carta costituzionale repubblicana da parte dell'Assemblea costituente". Per bibliografia ulteriore. **M. TEDESCHI**, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, p. 57 e nt. 1.

¹⁸ Per un'elencazione sommaria dei punti di contrasto, **P.A. D'AVACK**, *Rilievi preliminari*, cit., p. 4 ss.

¹⁹ Richiama l'esempio della sent. sull'Alta corte siciliana, **G. CATALANO**, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 71; nonché **A. RUGGERI**, *Accordi con le Chiese e Costituzione. Forme e gradi di "copertura" giuridica*, in *Il dir. eccl.*, 1992, I, p. 655.

²⁰ Ad esempio, v. la *Raccolta di Concordati 1950-1999*, curata da J. T. Martin de Agar, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano, 2000.

²¹ **G. CAROBENE**, *Il concordato come modello di analisi normativa nell'evoluzione degli ultimi trent'anni di relazioni Stato-Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010, p. 4, riporta l'esempio ulteriore del Kazakistan, del Gabon e della Bosnia Erzegovina, e a p. 10, nt. 25, il *Modus vivendi* con la Repubblica tunisina.

²² Secondo **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., aggiornata a cura di A. Bettetini e G. Lo Castro, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 38, l'art. 7 Cost. lascerebbe



a principi e norme del diritto internazionale che la consentano sarebbe stata da considerare egualmente illecita e come tale censurabile²³. Né, tale richiamo, come si è fatto cenno, avrebbe potuto impedire il mancato rispetto delle clausole divenute ineseguibili o contrarie al nuovo assetto istituzionale.

Ciò posto, il valore della formula adoperata sembra avere un significato più politico che giuridico²⁴. In ultima analisi, il riferimento si sarebbe potuto evitare ma ciò dicendo non si vuole affermare che questo sia privo di contenuto.

A tal proposito, occorre fare un passo indietro e riportarsi al periodo in cui operava la Costituente e all'atmosfera che si respirava di forte opposizione e di contrapposizione a quanto era stato fatto sotto l'egida del Fascismo. Nell'eventualità che il nuovo assetto avesse assunto una connotazione dichiaratamente separatista o giurisdizionalista - si pensi al periodo risorgimentale del c.d. giurisdizionalismo liberale che, in certo qual modo, univa i due aspetti - sarebbe tornato utile un chiarimento ufficiale. Il significato del richiamo nella Costituzione, da questa prospettiva, costituisce quindi un'assunzione di consapevolezza: che vi è un Concordato e che è possibile aggiornarlo nel tempo²⁵; che il nuovo ordinamento non avrebbe avuto una connotazione da pre-Conciliazione - cioè separatista o giurisdizionalista o che sia espressione delle due cose insieme, riallacciandosi al vecchio giurisdizionalismo liberale - o, peggio, che si incamminasse per la via dell'ateismo di Stato; che comunque nessuna invadenza unilaterale sarebbe stata consentita nell'Ordine proprio di ciascuno²⁶.

impregiudicata la soluzione del problema dell'appartenenza dei concordati al diritto internazionale generale o a uno "speciale di questo settore", ma soggiunge che non vi sarebbe motivo per pensare che, "quando lo Stato e la Chiesa s'incontrano, sul piano di un ordinamento esterno, per disciplinare i loro rapporti, tale ordinamento sia terzo rispetto all'ordinamento internazionale".

²³ Tuttavia, in un tale caso, il richiamo costituzionale potrebbe causare una sindacabilità anche sul piano costituzionale. Cfr. **G. CATALANO**, *Sovranità*, cit.,

²⁴ **A.C. JEMOLO**, *Premesse ai rapporti tra Stato e Chiesa*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 51, notava che quel primo comma non contiene "quella carica esplosiva che certi scritti vorrebbero scorgervi, che esso avrebbe potuto sussistere con la legislazione dello Stato liberale".

²⁵ **G. CATALANO**, *Sovranità*, cit., p. 44, ipotizza nel testo un terzo, implicito enunciato, da cui "I rapporti tra Stato e Chiesa sono regolati (oltre che dai Patti lateranensi) anche dalle modificazioni accettate dalle due parti".

²⁶ Più ampiamente, v. **E. VITALI**, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Studi in onore di Cesare Grassetti*, III, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 1954 e ss..



Ma i Costituenti non si sono limitati ad assecondare una richiesta della S. Sede, bensì da queste hanno preso lo spunto per chiarirsi le idee tra di loro nel palesare quel programma e per enunciare un sistema di rapporti compiuto e non frazionabile. Infatti, a ben riflettere, il primo comma da solo avrebbe ben potuto giustificare un'attitudine separatista dello Stato e un'incomunicabilità tra i due Ordini; ma dal collegamento con i commi successivi si ha che permane il riconoscimento di diritto internazional-concordatario della personalità della Chiesa sul piano esterno, con la prospettiva di mantenere e proseguire i percorsi comuni e concordati, con quanto ne consegue²⁷.

In conclusione l'art. 7, pur avendo una natura essenzialmente dichiarativa²⁸, serve a rafforzare una lettura degli accordi favorevole al loro mantenimento; all'occorrenza adeguando il testo alle nuove

²⁷ **M. TEDESCHI**, *Studi di diritto ecclesiastico*, cit., p. 60, osserva che il Concordato sia servito a qualificare la Chiesa sul piano esterno come ordinamento giuridico primario. Una ricostruzione più articolata in **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, voce del *Digesto*, 4^a ed., *Discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, p. 465, partendo dalla considerazione che il Costituente era consapevole che il Concordato del 1929 su reggeva su di "una figura di chiesa poco compatibile con il tipo di Confessione religiosa - caratterizzato da un ordine proprio distinto da quello dell'immanenza - rinvenibile nel sistema costituzionale", che per tal motivo lo specifico riferimento "a specifici accordi storicamente datati" dovesse considerarsi "circoscritto e limitato" così da consentire "una transitoria e limitata sua sopravvivenza nel nuovo sistema costituzionale". Si osserva, tuttavia, che il riferimento oltre agli aspetti storici contingenti, per i quali si condivide il rilievo testè richiamato, sta ad attestare la non indifferenza dello Stato ad una Confessione religiosa data (**S. BERLINGÒ**, *ivi*, p. 463, parla esattamente di un superamento della "soglia dell'indifferenza tra i rispettivi ordini"), che nel collegamento logico e sistematico con il successivo art. 8, per le confessioni altre, serve a definire la portata e il senso del principio del pluralismo confessionale e con quanto di esso è ricavabile già dallo stesso sistema instaurato con i Patti del 1929, cioè del riconoscimento dell'autonomia della Chiesa e della Riconciliazione. Come allora quest'evento non poteva non coinvolgere, in senso positivo, anche le altre Confessioni religiose, così anche nella Costituzione repubblicana avrebbe rappresentato l'elemento di spicco ma non isolato di un sistema più complesso, con aspetti di novità ulteriori.

²⁸ Così, **G. CATALANO**, *Sovranità dello Stato*, cit., p. 40. La "anomala sopravvivenza dei Patti" ha anche suggerito l'idea di considerare l'art. 7 come una disposizione intesa a consentire «una eccezionale continuità con il vecchio regime ed una "transitoria e limitata" sua sopravvivenza nel nuovo contesto» (così, **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto*, cit., p. 465). Pur condividendo il senso dell'osservazione, si deve tuttavia precisare che l'anomalia era accompagnata da quella della sopravvivenza di tutto il diritto pubblico precostituzionale non dichiarato espressamente abolito e che occorre tenere conto della circostanza che la norma risulta collocata tra i primissimi articoli nella nuova Carta, il che impedisce di darne una valutazione del tutto contingente e momentanea.



situazioni con modifiche concordate o con procedura di legge di revisione costituzionale. Nello stesso tempo esso costituisce un'assicurazione che, a prescindere dal nuovo e non ancora definito assetto istituzionale, non vi sarebbe stata una denuncia unilaterale fuori dai casi previsti dal diritto internazional-concordatario,

L'ulteriore conferma di quanto detto – cioè di un nuovo articolato sistema di rapporti - si ricava, però, dal successivo art. 8, non richiesto esplicitamente sul piano esterno da nessun soggetto esponenziale di Confessioni religiose e quindi "unilaterale"²⁹, che fa della regola dell'accordo - mantenuta alla Chiesa nell'art.7 - non un privilegio ma un principio generale³⁰, da estendere a tutte le Confessioni³¹, sia pure con strumenti formalmente differenti. E' stato merito di Pino Casuscelli l'aver intuito il ruolo dell'art.8³², che si estende anche oltre le Confessioni religiose "altre" e serve a completare la fattispecie³³. Ma mai da solo.

Un'altra simmetria, ma questa volta in negativo, è che l'art. 8, a differenza dell'art.7, non serve a mantenere o dare una patente di costituzionalità alla legge delle sui Culti ammessi del 1929, alla quale sia pur indirettamente si riferisce, perché le intese di cui esso parla non sono la legge formalmente unilaterale. Se ciò è avvenuto e quella legge permane in vigore è da imputare a un'inerzia dell'Esecutivo³⁴.

²⁹ Per altro si è opportunamente fatto notare "l'atteggiamento di indifferenza, se non di ostilità, assunto da alcune confessioni religiose, a causa di un pregiudiziale rifiuto del modello pattizio di relazioni con lo stato". Cfr. **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 520 s.

³⁰ Come dice **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, p. 149, "da eccezione, il sistema pattizio è divenuto regola".

³¹ Una rivalutazione dell'art. 8, in raffronto all'art. 2 Cost., si deve a **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 134 ss.

³² **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo*, cit., p. 4 ss.; **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, voce *Intese*, cit., p. 520. Nella stessa "voce", tuttavia, si dà atto che "la portata dell'innovazione non fosse del tutto chiara ai Costituenti", che avrebbero elaborato l'art. 8 in tempi ristrettissimi e senza quell'impegno "sia tecnico che polemico" che caratterizzò la stesura dell'art. 7.

³³ **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo*, cit., p. 63 ss., nota che il 1° comma dell'art. 8 Cost., che racchiude la formula del pluralismo confessionale, è posto "all'apice della gerarchia materiale delle norme costituenti il diritto ecclesiastico oggettivo che disciplina l'esperienza religiosa nel suo atteggiarsi in forma collettiva, istituzionale o comunitaria".

³⁴ **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2010, p. 1, riferisce da parte sua sul corrispondente immobilismo del legislatore.



In sintesi, quale che sia il valore di ciascuno dei due articoli e di ogni loro parte, quello complessivo di essi sta nell'aver disegnato un sistema di rapporti (testualmente descritto nel primo comma dell'art. 7, con riferimento alla Chiesa) che rifiuta l'incomunicabilità istituzionale tra Stato e Confessioni religiose e quindi la separazione³⁵.

4 - La proposta di legge costituzionale per abolire l'art. 7 Cost.

Le modifiche del quadro di riferimento politico e sociale si sarebbero verificate molto dopo, esattamente intorno agli anni Settanta e massimamente con i fermenti sociali e culturali che avevano messo in crisi certi modi di pensare e principi tradizionali condivisi e, di riflesso, alcuni temi trattati nel Concordato, divenuti non coerenti con la realtà politico legislativa di quegli anni. Si pensi alla legge sul divorzio e alla sua conferma per via referendaria.

Malgrado la prospettiva apparisse ardua e densa di ostacoli, il clima politico era divenuto tale da consentire ugualmente di riproporre la via della separazione. Sulla spinta anche di condizionamenti di tipo ideologico, veniva proposta con insistenza "una fittizia (perché unilaterale) ipostatizzazione" del tipo "Concordato = diritto privilegiario = negazione della libertà religiosa" e quindi la necessità di una "riduzione della Chiesa ... allo stato "laicale"³⁶, considerandola *sic et simpliciter* una società intermedia"³⁷. Il presupposto teorico di riferimento era l'intima contraddittorietà all'interno del testo costituzionale di alcune sue norme, e anzitutto dell'art. 7 con l'art. 3, sull'uguaglianza, che avrebbe dovuto prevalere su tutti gli altri.

L'art. 7, di là del suo effettivo significato, veniva decontestualizzato e caricato di valori negativi che ne giustificavano il ridimensionamento e, meglio, la soppressione.

³⁵ Per ulteriori considerazioni, v. **G. B. VARNIER**, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008, secondo cui il nostro ordinamento così come è delineato dalla Costituzione repubblicana mai potrebbe assumere una connotazione completamente laica.

³⁶ Così, in senso critico, **A RUGGERI**, *Fonti del diritto ecclesiastico e Costituzione: linee generali di un sistema*, nella *Rivista Tommaso Natale*, numero unico, 1978, p. 912.

³⁷ **ID.**, *ibidem*, con riferimento a **P. RESCIGNO**, *Interesse religioso e formazioni sociali*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose*, cit., p. 58 ss.



In un tale clima, particolare interesse suscitava la proposta di legge costituzionale dell'On.le Lelio Basso³⁸, secondo cui l'art. 7 Cost. era incoerente con "i principi di laicità dello Stato, di libertà religiosa, di eguaglianza tra i cittadini", in quanto garantiva il Concordato e l'istituto concordatario. Cioè, sorreggeva un istituto da lui definito oltre che fonte di una situazione di estremo privilegio per la Chiesa, "un relitto del passato, arcaico e ingombrante e in certa misura degradante per il prestigio della Chiesa postconciliare, perché in contrasto con le sue più solenni affermazioni"; motivo per cui era bene porre subito le "premesse per la scomparsa dell'istituto concordatario"³⁹. In breve, per ripristinare l'armonia complessiva del disegno costituzionale, che si asseriva ispirato al criterio della laicità nel senso tradizionale (e proprio) di separazione, si sarebbe dovuto togliere di mezzo, insieme al Concordato, anche l'art.7.

Considerazioni più sfumate nei toni ma di contenuto in certo qual modo analogo venivano da una parte autorevole della dottrina, secondo cui più che di revisione si sarebbe dovuto parlare di abolizione. Infatti il Concordato sarebbe stato espressione di un "determinato tipo di rapporto fra Stato e Chiesa, ormai in via di superamento, che va sotto il nome classico di sistema costantiniano" e che poggia su due capisaldi: l'alleanza tra trono-altare e il privilegio della Chiesa nell'ordinamento civile⁴⁰.

Ancora una volta il problema non veniva affrontato nel suo aspetto più generale del rapporto con le Confessioni religiose ma da quello più ristretto dei rapporti con la Chiesa. Così facendo, la via del nuovo separatismo veniva a sorvolare sull'assetto pluralista assunto nel frattempo dallo Stato. Partendo dalle Confessioni religiose, che fornivano un radicamento costituzionale proprio con gli artt. 7 e 8, e varcando il punto di non ritorno, questo si era esteso alle altre istituzioni, fino a costituire un elemento identificante del nuovo assetto statale. A ben vedere, lo stesso Concordato del 1929 precorreva questa idea e, riguardato spassionatamente, aveva costituito una novità

³⁸ Atti parlamentari, 23 febbraio 1972, n. 4033. L'occasione era stata data dalla rappresentazione a Roma del "Vicario" del tedesco Hochhutth, ritenuto dalla S. Sede offensivo del carattere sacro della Città e da impedire in base all'art. 1, co. 2° del Concordato del Laterano. Più ampiamente, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., cit., p. 37 e alla nt. il richiamo al Convegno nazionale di diritto ecclesiastico di Siena del 30 novembre – 2 dicembre 1972.

³⁹ **G. CATALANO**, *Attualità e anacronismo*, cit., p. 934.

⁴⁰ **P. A. D'AVACK**, *Rilievi preliminari*, cit., p. 10, che tuttavia considera politicamente prematura la possibilità ed opportunità di realizzare un regime separatista di libertà (*ivi*, p. 13 s.).



rispetto al passato, tendenzialmente separatista e anticlericale (nonostante la nota formula della Religione di Stato⁴¹), inaugurando un percorso bilaterale di rapporti con la Chiesa⁴² - in qualche modo già vagheggiato da Cavour - accompagnato dal bilanciamento sia pure indiretto e incompleto di una legge sulle Confessioni religiose che (solo) formalmente era unilaterale⁴³. Il nuovo assetto costituzionale repubblicano, nel riprendere il modulo bilaterale, ne fa un percorso coerente con i principi ispiratori dell'assetto democratico e repubblicano ed espressione tangibile dell'adesione al principio del pluralismo.

Nell'ipotesi dell'abrogazione unilaterale dei Patti e dello stesso articolo 7, che li mantiene, il principio pluralista sarebbe stato compromesso insieme alle sue applicazioni concrete, perché privato del principale nonché esplicito supporto costituzionale.

5 - Inscindibilità tra art. 7 e art. 8 Cost.

Quanto detto, infatti, non potrebbe non valere anche per l'art. 8 in quanto, a prescindere dalle applicazioni concrete - cioè dalle intese stipulate o da stipulare -, questo risulta logicamente ricollegato all'art.7⁴⁴. Infatti, le due disposizioni costituzionali unite compongono il principio coerente al disegno costituzionale complessivo, che sta a fondamento di entrambi gli articoli. Cioè quello della indipendenza e uguale libertà delle Confessioni dallo Stato e della bilateralità dei loro rapporti di vertice, nel rispetto delle rispettive peculiarità, da far valere con strumenti tecnici appropriati (Chiesa-concordati; Confessioni-intese)⁴⁵.

⁴¹ Richiamo definito da **G. CATALANO**, *Attualità e anacronismo*, cit., p. 940 "così innocuo e sterile da non costituire ostacolo all'attuazione della politica antichiesastica praticata nel secolo scorso".

⁴² Se è pur vero, come afferma **M. TEDESCHI**, *op. ult.*, cit., p. 7, che la negoziazione bilaterale non assicura il pluralismo in quanto è potenzialmente portata ad accentuare le disuguaglianze, rimane pur sempre che è il primo passo verso l'apporto dall'esterno e l'integrazione tra esigenze diverse.

⁴³ **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose*, cit., p. 6, parla giustamente di una perdurante realtà statale al massimo dualista che impedisce di comprendere appieno il pluralismo.

⁴⁴ Anche **M. TEDESCHI**, *Studi di diritto ecclesiastico*, cit., p.59, rileva lo stretto collegamento dell'art. 8 con la sorte dell'art. 7.

⁴⁵ Per **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo*, cit., p. 46 s., quella dell'uguale libertà è una regola nuova della Costituzione introdotta per completare "il pur significativo riequilibrio di procedure e di strumenti normativi".



L'argomento usato contro l'art. 7, quale fonte di discriminazione, non avrebbe potuto trovare risposta adeguata nella sua abolizione. Infatti, l'alternativa teorica di conservare soltanto l'art. 8 avrebbe consentito solo a prima vista di far valere le esigenze specifiche delle varie Confessioni religiose attraverso un medesimo strumento giuridico, che eliminando la dualità concordati-intese in favore delle sole intese avrebbe fatto venire meno l'elemento di discriminazione. In realtà l'art. 8, da solo, avrebbe portato a restringere il riconoscimento di un principio costituzionale "a tutte le confessioni religiose, meno una"⁴⁶; dal momento che la Chiesa è testualmente esclusa dalla possibilità di intervenire nelle intese. La discriminazione sarebbe rimasta, sia pure con segno inverso.

Piuttosto, la diversificazione (tra concordati e intese) è dovuta a un'esigenza altrettanto affermata che è quella del riconoscimento della specificità di tutte le Confessioni religiose, senza astratte semplificazioni o ugualizzazioni formali, che si esplica nella possibilità di intrattenere rapporti bilaterali di vertice con lo Stato senza dovere rinunciare ai propri tratti distintivi. Sarebbe spettato ai contraenti non creare ingiustificate discriminazioni, valutando i contenuti degli accordi⁴⁷.

Altrimenti ragionando, si sarebbe anche potuto pensare a una difettosa formulazione dell'art. 8, e ritenerlo incluso in via di interpretazione quanto palesemente escluso (la Chiesa) o integrarlo parzialmente con una modifica costituzionale⁴⁸. Ma tali espedienti, forse tecnicamente realizzabili, non terrebbero conto della circostanza che entrambe le richiamate norme costituzionali poggiano su di un unico concetto base, quello dell'equivalenza o, se si vuole, dell'equiparazione delle due forme realisticamente ipotizzabili di

⁴⁶ F. MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale*, cit., p. 122.

⁴⁷ A tale proposito è utile sottolineare che anche per le intese si tratta di strumenti giuridici il cui valore sta nei contenuti che si fanno valere per loro tramite; l'eventuale disparità che ne deriva per i contraenti o per i terzi non è imputabile allo strumento ma ai contenuti⁴⁷. Valga anche qui il paragone con la compravendita, dove un giudizio di valore è possibile dare solo in riferimento a cosa, quanto e come si vende o si compra. Solo in un sistema che rifiuta l'autonomia negoziale e consideri, sempre per fare un esempio, antiggiuridica la proprietà privata potrebbe sostenersi di abolire l'istituto del compravendita. La sperequazione tra le Confessioni per via di alcune clausole concordatarie o d'una intesa non sarebbe mai diretta ed immediata ma costituirebbe il frutto di conseguenze ulteriori, che diventano rilevanti ai fini della contrarietà con il precetto costituzionale di uguale libertà, e quindi da eliminare, solo se vengono a incidere negativamente sulla sfera di libertà di una qualsiasi confessione.

⁴⁸ Sulla modifica unilaterale di singole clausole, con legge di revisione o con legge costituzionale, v. gli approfondimenti di F. MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale*, cit., specialmente p. 117.



rapporto di vertice: i concordati e le intese⁴⁹. Le due forme di rapporto non sono uguali ma dal Costituente sono state ritenute e inserite nel testo come idonee ad assicurare il funzionamento del disegno complessivo, e quindi equivalenti e tali da escludere una sperequazione censurabile sul piano costituzionale.

La suggestiva proposta della forzata intesizzazione dei concordati poggia quindi su di un'errata esegesi, che la porta a non cogliere il senso complessivo del sistema. Essa, infatti, non solo sorvola o dimentica la Conciliazione, che costituisce un dato storico che ha avuto conseguenze giuridiche di notevole portata; ma intravede nella specificità della Chiesa - cioè nella sua personalità di diritto internazionale e internazional-concordatario, presupposta dalla Conciliazione e mantenuta dalla Costituzione repubblicana - un elemento proprio di questa che esclude le altre Confessioni, per tanto incoerente con il principio dell'uguaglianza di tutte le Confessioni. In altre parole, tale proposta teorica finisce per non cogliere il disegno complessivo del Costituente che ha inteso raggiungere l'equiparazione tra tutte le Confessioni religiose per altra via⁵⁰. Esattamente quella che dà per scontata la peculiare posizione della S. Sede nell'ambito del diritto internazional-concordatario e non intende negarla ma che nello stesso tempo, per le altre Confessioni religiose che intendono avere un incontro bilaterale con lo Stato, appronta uno strumento sostanzialmente equivalente e comunque da doversi considerare tale.

6 - La polemica anticoncordataria e i suoi effetti negativi

La polemica anticoncordataria ha avuto, tra l'altro, l'effetto di incanalare su di una falsa pista il problema dell'uguaglianza tra le Confessioni, che non costituiva un problema di identità di disciplina tra queste e la Chiesa cattolica, assunta a punto di riferimento, o una

⁴⁹ A. RUGGERI, *Fonti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 920 s., affermava, già nel 1978, che "può dirsi ormai acquisita la riscontrata omogeneità (sostanziale e formale) di concordati e intese".

⁵⁰ G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo*, cit., p. 46, parla di una "estensione del metodo della regolamentazione bilaterale (per il circoscritto settore della materia ecclesiastica che delimitava l'ambito dei rapporti con lo stato) anche alle confessioni religiose diverse dalla cattolica" da realizzare con le intese "nella prospettiva di quel che ora è sufficiente definire un tendenziale ragguagliamento nell'*iter* delle fonti di produzione relative all'anzidetto settore".



competizione nella ricerca del maggiore privilegio⁵¹, in ciò dando ragione al sospetto di Enrico Vitali di un inedito modello da realizzare attraverso un *iter* volto a sostituire un confessionismo unico con un inedito “confessionismo plurimo”⁵²; oppure, ancora, che si vertesse nell’intenzione recondita di dare vita a “un abnorme diritto comune per via negoziata”⁵³. Senza dire dell’ipotesi ancora più inverosimile di un’uguaglianza per legge delle Confessioni.

Essa, infatti, induceva a trascurare o a non cogliere una negligenza del ceto politico che era indice dell’assenza di una visione più generale e condivisa di politica ecclesiastica: quella di una legge generale e comune sul fatto religioso. Viceversa, in assenza di una qualsiasi critica o proposta, sarebbe stato possibile adagiarsi e a mettere sullo stesso piano senza i dovuti *distinguo* il problema del Concordato e quello della Legge sui Culti ammessi. Infatti l’abbinamento si giustificava sulla considerazione che in quel dato momento essi costituissero l’unica fonte possibile di regolamentazione dell’intera materia⁵⁴, e conseguentemente era consentito congelarli insieme in attesa di successivi sviluppi.

Ma la vecchia Legge sui Culti ammessi, proprio perché formalmente unilaterale, sarebbe stata modificabile da parte del legislatore ordinario autonomamente⁵⁵. Bastava tenere presente che l’aggiornamento era da ricollegare ad esigenze di natura confessionale più ampie di quelle specifiche di ciascuna confessione, che prima erano state tenute presenti dalla legge sui Culti, e che nel procedere all’innovazione non si metteva in discussione l’equiparazione operata

⁵¹ Nella *Prefazione* alla 5^a edizione del *Codice del diritto ecclesiastico*, di **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, e con la collaborazione di A. Licastro e M. Toscano, Giuffrè, Milano, 2009, p. XVII, si dice che “si è atteso (invano) che avessero il dovuto seguito legislativo le intese ormai concluse da anni, ovvero che fossero avviate intese di tipo diverse da quelle “fotocopia”, quanto meno perché attente alla “specificità” degli interessi rappresentati da istituzioni religiose non insediate sul nostro territorio per antica tradizione”.

⁵² Il sospetto è di **E. VITALI**, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di dir. e politica eccl.*, 1997/1, p. 95.

⁵³ La frase è tratta da **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 3.

⁵⁴ Per altri versi, come giustamente osserva **G. CASUSCELLI**, *Post-confessionismo*, cit., p. 245, “l’enfasi da ogni versante posta nel cogliere (o nell’accelerare) e nel negare (o nell’allontanare) la *crisi del sistema concordatario*” ha distolto l’attenzione dalla produzione legislativa minore e ristretto l’interesse quasi esclusivamente alla materia matrimoniale.

⁵⁵ In senso sostanzialmente conforme ma con più ampia argomentazione, **C. CARDIA**, *Stato e confessioni*, cit., p. 387.



dalla norma costituzionale che a tale fine predispone lo strumento dell'intesa. Una possibile sperequazione a danno della Chiesa non sarebbe potuta consistere nell'aggiornamento della legge sui Culti ma da una eventuale disposizione di questa che comportasse una limitazione della Chiesa, anzi, una limitazione della sua pari libertà.

L'esigenza politica di un coordinamento e di una ragionevole perequazione tra le Confessioni, ivi compresa la Chiesa⁵⁶, non sarebbe dipesa unicamente dalla sorte di quei tipi di accordi (considerando tale, con una certa libertà, anche la legge sui Culti del 1929), mirati come si è detto su richieste di parte, bensì si sarebbe potuta e dovuta elaborare in base a una autonoma valutazione politica dello Stato nei confronti delle Confessioni e del fenomeno religioso, da esprimersi attraverso l'emanazione di una legge unilaterale, generale e comune. Legge che avrebbe avuto il duplice vantaggio di costituire un parametro per le eventuali deroghe, dovute alle esigenze specifiche delle Confessioni e per quelle sopravvenute; ma che avrebbe costituito anche l'occasione per esplicitare l'ambito e il contenuto di quell'ordine proprio dello Stato⁵⁷, pur affermato in modo "laconico"⁵⁸ nel 1° comma dell'art. 7 e presupposto dal successivo art. 8; cioè in un modo tale da addossare all'interprete il compito di determinare l'ambito della competenza dello Stato⁵⁹. Infatti, se pur poteva essere considerata esistente una certa corrispondenza tra la legge sui Culti del 1929 e il Concordato, trattandosi in definitiva di due testi elaborati con la collaborazione di controparte, rimaneva scoperto il punto di riferimento ideale e comune, per entrambe; il parametro cui rivolgersi sia per valutare il mantenimento, sia l'aggiornamento dei vari protocolli, sia per l'elaborazione e la stipula di altri successivi.

Anche a considerare generale, nel senso suddetto, la legge del 1929, che aveva per destinatari essenzialmente la Confessione israelitica, la valdese e pochi altri culti minoritari - tutte espressione della tradizione cristiana occidentale e che costituivano ancora, come per il passato, la totalità delle Confessioni diverse dalla cattolica,

⁵⁶ A tal proposito sembra da segnalare tuttora la raccolta di *Studi per la revisione del Concordato*, cit., con articoli di P.A. D'AVACK, M. FIORE, F. MODUGNO, P. BELLINI, A. SINI, G. CAPUTO, S. LARICCIA, C. CARDIA, C. MIRABELLI, L. GOVERNATORI RENZONI, M. FINOCCHIARO, F. SANTOSUOSSO, A.M. PUNZI NICOLÒ, A. TALAMANCA.

⁵⁷ Più ampiamente, G. CATALANO, *Sovranità*, cit., p.15.

⁵⁸ J. PASQUALI CERIOLI, *Legge generale sulla libertà religiosa*, cit., p. 9, con richiami bibliografici ulteriori.

⁵⁹ ID., *op. ult.*, cit., p. 9, con richiami bibliografici ulteriori; nonché F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed, cit., p. 114 s.



facendola per ciò assurgere, meglio del Concordato, al rango di legge generale o comunque come un di punto di riferimento - rimane che distinte sono le esigenze di una legge unilaterale, che in quanto tale è in grado da fare da base unica e certa al fenomeno religioso nel cui ambito stanno tutte le Confessioni a prescindere dalle loro specificità e gli accordi fatti in seguito a istanze di parte. Legge, è bene tenerlo presente, da non confondere con un'eventuale semplificazione della moltitudine ripetitiva delle intese con le Confessioni, che necessariamente non verrebbe a tenere in conto le esigenze delle Confessioni che intendono restare fuori dall'area delle intese, senza che nessuno possa loro vietarlo⁶⁰.

Vale, in fine osservare, che non va confusa la proposta qui criticata di ricondurre la Chiesa nel diritto comune con quella dell'emanazione di una legge comune. Infatti, mentre la prima soluzione avrebbe violato e tradito l'impianto costituzionale disegnato dagli artt. 7 e 8 della Costituzione, la seconda lo avrebbe facilitato e razionalizzato.

7 - La fase della revisione

Frattanto aveva il sopravvento l'idea di procedere alla revisione del vecchio Concordato, che sotto la spinta di una temuta (e in parte in atto) potatura del vecchio testo da parte della Corte costituzionale, sembrava gradita sia a coloro che desideravano mantenere il massimo possibile del contenuto del vecchio testo, sia a coloro che vi intravedevano una scorciatoia e un modo indiretto per giungere all'abrogazione del Concordato⁶¹; pur senza confessarlo apertamente, forse provando un certo imbarazzo a suggerire l'abrogazione unilaterale di un impegno che la Repubblica aveva assicurato di non volersi rimangiare unilateralmente.

Nel lungo *iter* per realizzarla⁶², si segnala una novità procedurale che consiste nella c.d. parlamentarizzazione della trattativa bilaterale

⁶⁰ In tal senso non sembra sia da condividere l'osservazione di **J. PASQUALI CERIOLI**, *La legge generale*, cit., p. 6, secondo cui la legge generale - sia pure con riferimento al c. 1° dell'art. 8 Cost. - "deve per forza coinvolgere, parimenti, tutti i soggetti confessionali"; né sembra corrispondere alla *ratio* dell'art. 8 quella d'impedire l'uso di criteri "differenziati o differenziatori", ritenuti lesivi della pari dignità e uguaglianza degli individui.

⁶¹ **G. CATALANO**, *Osservazioni*, cit., p. 1010.

⁶² Cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica, *Quaderni di documentazione*, n. 13, *Il dibattito sulla Revisione del Concordato (1965-1984)*, a cura di G. Vegas, Roma, 1986.



esterna. Evento inusuale in una trattativa di quel tipo, che richiede una spiegazione. Questa probabilmente è da ricercare nella peculiarità della materia concordataria, individuata da Catalano già nel 1965⁶³, o in un'invasione del Parlamento nei confronti di un Esecutivo debole o, piuttosto, nelle due cose insieme. Sta di fatto che essa si sarebbe conclusa, e con molta (forse eccessiva) rapidità, solo nel 1984 con il Governo guidato dalla forte personalità di Craxi.

Nel leggere il testo del nuovo Accordo si stenta a immaginare un lungo travaglio (oltre quindici anni) e scorgervi il frutto della sapienza dei parlamentari. In breve, quali sarebbero le ragioni stesse della "parlamentarizzazione"; la sua utilità. Né sembra che siano stati risolti tutti i problemi

In un articolo dal titolo quasi scherzoso (*Scherz und ernst sul nuovo Concordato*) Mario Condorelli - del quale conservo sempre un grato ricordo - ironizzava sulle improprietà linguistiche del testo e su "qualche singolare dimenticanza"⁶⁴, nonché su alcune mancate soluzioni che, è bene notarlo, permangono pressoché tali tuttora. Come: in tema di matrimonio, sull'esistenza di un precedente vincolo tra gli sposi e non di ciascuno di essi con un terzo; riguardo agli enti, demandando a una commissione paritetica da istituire il compito di "sciogliere" entro un termine dato e "in modo soddisfacente i nodi che la lunga trattativa sinora condotta non era riuscita a districare"⁶⁵; in materia di beni culturali, la dizione generica riferita al patrimonio storico e artistico non limitata a quello "di carattere sacro o conservato nelle chiese di proprietà degli enti ecclesiastici" darebbe l'impressione di una nuova e maggiore ingerenza della Chiesa in un campo che era esclusiva competenza dello Stato⁶⁶; e ancora, in fine, sulla necessità di una dichiarazione scritta per essere esentati dall'insegnamento di

⁶³ G. CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, specialmente p. 8.

⁶⁴ M. CONDORELLI, "Scherz und Ernst" *sul nuovo Concordato*, in *Il dir. eccl.*, 1984, I, p. 363 ss.

⁶⁵ ID., *ibidem*, p. 368. L'A., *ivi*, nt. 7, richiama le osservazioni in merito di G. CATALANO, in AA. VV., *Concordato: opinioni a confronto*, a cura di V. Tozzi, Pironti, Napoli, 1984, p. 124. Giustamente si potrebbe aggiungere l'osservazione di M. TEDESCHI, *Prime impressioni sul nuovo Accordo*, in *Il dir. eccl.*, 1984, p. 688, secondo cui anettere la trascrizione "quando, secondo la legge civile, l'azione di nullità o di annullamento non potrebbe più essere proposta" vale solo per la trascrizione ritardata, infatti non potrebbe chiedersi la nullità del matrimonio non ancora trascritto.

⁶⁶ ID., *Scherz und Ernst*, cit., p. 369 s.



religione, senza curarsi del profilo di libertà religiosa che postulerebbe una maggiore riservatezza in tema di opzioni religiose individuali⁶⁷.

Ma il punto più interessante dei rilievi di Condorelli concerne il valore delle sentenze emesse da parte della Corte costituzionale. Da un lato, infatti, *ne verbum quidem* sulla sentenza costituzionale n. 18 del 1982, in tema di matrimonio, che definisce forse con eccessiva rapidità contraria all'ordine pubblico (processuale) la dispensa pontificia *super rato*, proprio alla vigilia di farne (sul piano sostanziale) un motivo civile di divorzio⁶⁸. Dall'altro lato, come rilevava Condorelli, nel Protocollo addizionale all'Accordo del 1984 è richiamata espressamente la sentenza costituzionale n. 195 del 1972, in tema di gradimento da parte dell'autorità ecclesiastica per la nomina e permanenza in una Università ideologicamente qualificata⁶⁹. A tal proposito sorge il quesito circa il valore da dare al richiamo di una sentenza in quella sede. Potrebbe sembrare, infatti, che questo fosse fatto per impedire alla Corte di rivedere le sue posizioni e mutare giudizio; senza dire che potrebbe fare da punto di riferimento a un'azzardata tesi della costituzionalizzazione di una sentenza⁷⁰.

Nessuna delle due ipotesi sopra formulate si sarebbe verificata, fortunatamente. La Corte costituzionale, anzi, ha proceduto nella sua opera di adeguamento costituzionale seguendo il modello in certo qual modo elastico della derogabilità delle norme che non integrano principi supremi; mentre la dottrina, giustamente, ha fatto quadrato intorno alla nozione di libertà religiosa, talvolta però facendone una leva per proporre un nuovo e più radicale separatismo. Infatti, secondo un filone di pensiero, il profilo dell'uguaglianza viene declinato seguendo un modulo che in definitiva giunge a mettere in forse la riconosciuta specificità delle Confessioni e con essa lo stesso pluralismo; mentre la laicità non di rado è letta nell'accezione riduttiva - seppure etimologicamente corretta - di separazione, con modalità e riferimenti che in taluni casi hanno fatto pensare a un'impostazione preconcepita e anticristiana⁷¹.

⁶⁷ ID., Scherz und Ernst, cit., p. 371 s.

⁶⁸ In merito v. F. FINOCCHIARO, *Resurrezione e morte della dispensa super rato*, in *Giust. civ.*, 1999, I; nonché, EIUDEM, *Diritto ecclesiastico*, 9^a ed., cit., p. 486.

⁶⁹ ID., *op. ult. cit.*, p. 423, con richiami ulteriori; M. CONDORELLI, *op. ult. cit.*, p. 373, con richiami bibliografici.

⁷⁰ ID., *ibidem*, p. 374.

⁷¹ G.B. VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo*, cit., p. 30, parla di un atteggiamento che va oltre l'anticlericalismo e che è espressione "di un sentimento anticristiano che si esprime in forme tese a sradicare sin dal mondo scolastico le tradizioni per sostituirle



Comunque sia, è innegabile un ricorso insistente all'assioma *separazione uguale uguaglianza e viceversa*, che potrebbe far pensare, come annota Varnier, a un riferimento non aggiornato e fermo al tempo in cui le Confessioni di minoranza erano poche e non confrontabili con quelle attuali. Frattanto, sono cadute le ideologie, l'economia si è globalizzata, sono arrivato nuovi culti e nuove mentalità.

8 - Sul significato dell'art. 3 Cost.

Oggi, il quadro di riferimento culturale è profondamente cambiato. Per l'appunto, è la molteplicità nella specificità a costituire l'elemento da porre a base dell'uguaglianza. Ciò induce a una rinnovata riflessione anche su argomenti consolidati.

La definizione dell'art. 3 Cost. come norma sull'uguaglianza si presta a strumentalizzazione. Se è vero per definizione che "Nessun ordinamento giuridico può difettare di un minimo grado di eguaglianza"⁷², è altrettanto pacifico che "un ordinamento che non distingue situazione da situazione e tutte le consideri allo stesso modo non è nemmeno pensabile"⁷³. Ogni disciplina legislativa è "destinata per sua stessa natura ad introdurre regole, dunque a operare distinzioni" rese necessarie dalla vita reale. Motivo per cui "una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe...il principio di eguaglianza"⁷⁴, in quanto è necessario che non siano trattate in modo uguale ma "in modo diverso situazioni diverse"⁷⁵. Quelle da tenere distinte, da evitare e all'occorrenza da eliminare sono le deliberazioni arbitrarie o prive di una plausibile

con il vuoto"; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 44, parla di un radicalismo che approda a un illegittimo "dis-valore del sacro".

⁷² **L. PALADIN**, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 3.

⁷³ Corte cost., sent. n. 64 del 1961. Già in precedenza, sent. cost. n. 53 del 1958, era stata enunciata il principio secondo cui "una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe ... il principio dell'uguaglianza e contrasterebbe con le ripetute affermazioni della Corte, secondo cui le quali è da ritenere costituzionalmente legittimo il diverso regolamento legislativo di situazioni diverse". Pervenendo in tal modo alla regola "in base alla quale situazioni eguali vanno trattate in modo eguale e situazioni diverse in modo diverso (**G. P. DOLSO**, nel *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole e R. Bin, Cedam, Padova, 2008, p. 23).

⁷⁴ Corte cost., n. 53 del 1958 e n. 89 del 1996, riportate nel commento di **G. P. DOLSO** nel *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 23.

⁷⁵ L'espressione è tratta da E. Vitali in **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 31, con una sintesi sull'argomento.



ragione giustificativa della discriminazione⁷⁶; mentre le leggi eccezionali “possono ben porre differenziazioni legittime, anzi dovute”⁷⁷, essendo legittima una ragionevole discriminazione⁷⁸. E questa potrebbe verificarsi anche a motivo di religione, purchè non ne risulti compressa la libertà religiosa dei cittadini, espressamente richiamata dall’art. 19 della Costituzione⁷⁹, e la uguale libertà delle Confessioni religiose, proclamata dall’art. 8 Cost.⁸⁰, del quale si è già parlato.

In altri termini, per non incorrere nella censura sopra ipotizzata, le leggi possono assumere contenuti diversi e non uguali, anche in considerazione del fatto religioso, ma in ciò facendo non devono oltrepassare il margine di deroga imposto dal principio generale di ragionevolezza della deroga nonché quello specifico del nostro settore, ma pur sempre generale, della uguale libertà confessionale⁸¹, che non è sinonimo di legge uguale.

Per concludere questi rapidi e necessariamente manchevoli cenni sul tema dell’uguaglianza, sembra doversi dire che la disposizione

⁷⁶ **G.P. DOLSO**, *op. cit.*, p. 18. Si osserva inoltre che un tale giudizio apre la strada per un sindacato da parte della Corte costituzionale che valutando il sindacato del merito delle leggi potrebbe invadere il campo del legislatore (così **A. CELOTTO**, nel *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 68 con richiami ulteriori).

⁷⁷ **A. CELOTTO**, *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 70.

⁷⁸ Più in generale sulla ragionevolezza **A.M. SANDULLI**, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e società*, 1975, p. 561 ss.; **L. LORELLO**, *Funzione legislativa e principio di ragionevolezza*, in **AA. VV.**, *Alla ricerca del diritto ragionevole. Esperienze giuridiche a confronto*, a cura di S. Pajno e G. Verde (Atti del seminario di Palermo, 11 febbraio 2002), Giappichelli, Torino, 2004, p.95 ss.; **R. BIN**, **G. PITRUZZELLA**, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 466 ss.; **B. RANDAZZO**, *Diversi ed uguali: Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 183 ss., con bibliografia.

⁷⁹ Sul fondamentale principio e la vasta letteratura che se ne occupa, tra i “classici”, v. **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa. Storia dell’idea*, Torino, 1911, ripubblicato a Milano nel 1967, con introduzione di A.C. **JEMOLO**; **G. CATALANO**, *Il principio di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957, ristampato da Cacucci, nella collana *Società-Diritti-Religioni*, diretta da G. Dammacco, Bari, 2007; **P. FEDELE**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963; **E. VITALI**, *Legislatio libertatis e prospettazioni sociologiche nella recente dottrina ecclesiasticistica*, in *Il dir. eccl.*, 1980, I, p. 24 ss. Più recentemente e per aggiornamenti bibliografici, **M. TEDESCHI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 114 ss.

⁸⁰ **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, p. 10, parla di un doppio limite, quello dell’uguaglianza, intesa come uguale libertà, e quello del pluralismo.

⁸¹ **L. LORELLO**, *Funzione legislativa*, p. 95, parla della ricerca nell’esercizio di qualsiasi funzione pubblica di un “equilibrato rapporto tra fatto e diritto”.



dell'art. 3 Cost. va letta come se dicesse: "tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, senza arbitrarie discriminazioni di sesso, di razza, di lingua, di religione", ecc.⁸², e che tale principio di uguaglianza fonda e giustifica le eventuali deroghe ed anzi diventa esso stesso misura della deroga in vista di esigenze peculiari di ciascuna Confessione⁸³; nel senso che vi sono dei limiti invalicabili, e uno di questi è costituito dal divieto di comprimere, fuori dai casi stabiliti, la libertà religiosa del cittadino e la uguale libertà delle Confessioni.

9 - Critica dell'accostamento dell'art. 3 alla categoria dei principi supremi

Il fugace cenno agli articoli 7/8, e 3/19 della Costituzione permette di affermare che il profilo della costituzionalità, per quanto concerne il settore proprio della nostra disciplina e segnatamente i provvedimenti di varia natura emanati in seguito ad accordi bilaterali, quali i concordati e le intese, non dovrebbe essere impostato in modo riduttivo e tale da compromettere senza ragione la specificità delle Confessioni. Motivo per cui - quale che sia la propria personale convinzione - non sembra si possa considerare l'art. 7 Cost. (e lo stesso varrebbe per l'art.8) alla stregua di "un'ipoteca reale o supposta" che darebbe rilievo al requisito soggettivo della religione come "fattore inidoneo a fondare differenze normative"⁸⁴. Un tale approccio, di per sé non del tutto convincente diventa da respingere, se accostato alla tesi secondo cui con l'art. 3 Cost. ci si trova di fronte a un "principio supremo implicito", tale da orientare "in maniera decisiva l'interpretazione delle altre disposizioni costituzionali"⁸⁵, nel senso di porre un ostacolo alle

⁸² Così L. PALADIN, *Il principio*, cit., p. 659.

⁸³ In senso analogo, G. U. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di uguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova, 1999, p. 97 s., il quale però parla di aspetto paradossale in quanto non rivolto ad uguagliare ma a costituire il "punto ideale rispetto a cui misurare il grado di disuguaglianza" consentito, e in definitiva rendendo possibili "ragionevoli disuguaglianze".

⁸⁴ Così N. COLAJANNI, *Eguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza*, in AA. VV., *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., p. 68 s. Tuttavia, lo stesso A., nella voce *Intese*, in *Enc. del dir.*, Agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 702, osserva giustamente che le intese (e ciò, a mio avviso, dovrebbe logicamente valere anche per i concordati) servono ad apportare deroghe, più o meno ampie, alla legge comune unilaterale.

⁸⁵ A. CELOTTO, con ulteriori richiami bibliografici, nel *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, p. 68.



differenze normative. Ancora una volta, un siffatto ragionamento condurrebbe alla conclusione (*de sistema condendo?*) che l'art. 7 stesso (e quindi anche l'art. 8) non sia conforme al principio supremo suddetto ed estraneo a tutto il sistema costituzionale dei rapporti di vertice con le Confessioni. Ci si troverebbe, quindi, indirizzati verso la separazione, e ancor prima di avere una legge generale da applicare, che non potrebbe essere quella sulla libertà religiosa, tuttora in discussione⁸⁶, che rassomiglia molto a una legge speciale generalizzata⁸⁷; né quella parziale e obsoleta sui Culti ammessi del 1929.

Senza dilungarsi oltre, sembra qui da sottolineare che l'art. 3 non solo non impedisce una diversificazione della legge, ma non è *ut sic* riconducibile alla categoria dei principi supremi, in quanto questi sono inderogabili mentre l'art. 3, come abbiamo visto, consente le deroghe. Pertanto sembrerebbe preferibile continuare a discutere, sulla scia del Mortati, di "un principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura"⁸⁸, senza parlare specificatamente di un principio supremo; oppure, se si vuole mantenere il confronto dell'art. 3 con i principi supremi, questo deve avvenire leggendovi non un principio di uguaglianza inderogabile e di appiattimento normativo ma di misura entro cui deve mantenersi la deroga⁸⁹.

In ogni caso, per quel che interessa in particolare il rapporto concordatario con la Chiesa, l'idea suggestiva di sterilizzare l'art. 7, e quello soltanto, attraverso un'interpretazione estremamente riduttiva di quelli che sono tutti i suoi possibili effetti, appare una forzatura eccessiva del sistema vigente; mentre l'eventuale rimozione dell'art. 7, che è stato indubbiamente fonte di difficile interpretazione, è da respingere in quanto esso costituisce, unitamente all'art. 8, uno dei pilastri su cui si fonda e si è consolidata la scelta pluralista della Repubblica.

10 - Sul valore attuale di concordati e intese

⁸⁶ Da ultimo, v. **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, p. 1 ss.

Sugli interventi unilaterali, le osservazioni di **F. FRENI**, *Soft Law e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo*, cit., settembre 2009.

⁸⁸ Ripreso da **A. CELOTTO**, in *Commentario alla Costituzione*, cit., il passo si trova in **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9^a ed., Cedam, Padova, 1976, p. 1023.

⁸⁹ **A. CELOTTO**, *op. ult. cit., loc. cit.*, p. 68.



Scartata la strada della separazione, sconsigliata da implicazioni di ordine costituzionale e forse anche politici, il problema assume il volto dell'adeguamento degli strumenti e dei loro contenuti: quindi, dei concordati e intese, anzitutto.

I concordati, com'è risaputo, hanno una storia plurisecolare⁹⁰, e ciò in gran parte è dovuto alla loro adattabilità alle mutate esigenze della società e dello Stato. Infatti è possibile condividere l'osservazione secondo cui il Concordato del Laterano si adattava "alla concezione verticistica e accentratrice dello Stato fascista" e forse anche quando si afferma che l'adattamento era maggiore "di quanto l'accordo attuale non faccia nei confronti dello Stato repubblicano"⁹¹; ma ciò non dipende dallo strumento e forse neanche del tutto dal contenuto. La volontà della Nazione, di cui si parla nello Statuto albertino - allora almeno formalmente vigente come legge fondamentale dello Stato - raccolta e legittimata dal sovrano legittimo, si è tramutata in volontà popolare espressa attraverso le regole della democrazia, che prevede anche incontri a livello meno elevato con una molteplicità di soggetti⁹².

E' attraverso questi processi di aggregazione del consenso che si formano le leggi, che pertanto si fanno carico anche delle istanze di natura religiosa per quella parte che è entrata a comporre le regole del vivere civile. Non sarebbe responsabile fare la politica dello struzzo e fingere di non saperlo.

Per tanto, parallelamente agli accordi di vertice, che dichiaratamente si occupano dell'aspetto comunitario confessionale - non importa se da definire con temine canonistico di "privilegio" o con quello civilistico di "legge speciale", purché il contenuto sia corrispondente all'esigenza di dare riconoscimento alla specificità della Confessione - si svolge un apporto di tipo diverso e più generalizzato.

Come giustamente è stato osservato, il compito istituzionale del legislatore ordinario consiste proprio nel raccogliere "le concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini" che si vanno formando

⁹⁰ **M. TEDESCHI**, *La parabola dei concordati*, cit., p. 60 ss.; **C. CORRAL**, *Transformatio systematis concordatarum in regimen concordatarium*, in *Periodica de re canonica*, 1988, p. 181 ss.; per i periodi più recenti, **G. CATALANO**, *Cenni sulle vicende dell'istituto concordatario nell'età contemporanea*, in *I Concordati tra storia e diritto*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 7 ss., con ampi richiami.

⁹¹ Entrambe le affermazioni sono di **M. TEDESCHI**, *Prime impressioni sul nuovo Accordo*, in *Il dir. eccles.*, 1984, I, p. 686.

⁹² Più ampiamente, **S. BERLINGÒ** voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, 1992, parla anche di una progressiva rimeditazione del concetto di sovranità.



intorno a valori condivisi⁹³. Non, quindi, un'attuazione di punti di un accordo di vertice ma aggregazione di aspetti che emergono a livello politico e che possono essere descritti come aventi una geometria variabile⁹⁴. Vale a dire, che le istituzioni preposte a emanare la legge si comportano come un sistema normativo di mediazione delle conflittualità sociali⁹⁵, raggiungendo soluzioni condivise e di sintesi⁹⁶. Ovviamente, facendo salvi i principi di grado superiore e non derogabili, come ad esempio nel caso della libertà religiosa. In questo campo, è bene aggiungere, non sarebbe conducente pensare allo strumento concordatario o in genere all'accordo per raggiungere soluzioni di sintesi nuove. Infatti, anche se un accordo può servire a meglio attuare siffatto principio (si pensi alla libertà religiosa) rimane pur sempre che esso non nasce da un accordo ma dalla Costituzione.

In un tale contesto la materia tradizionalmente considerata nei concordati viene a restringersi e molte istanze della base, che prima venivano rappresentate dalla Confessione a livello di vertice, trovano ora ingresso direttamente nei meccanismi di produzione giuridica; ciò porta la Gerarchia a doversi confrontare con le aggregazioni secolari in grado di formare maggioranze variabili che si formavano attorno a un tema, ma che sono pronte a dissolversi davanti al sorgere di un nuovo e diverso tema.

Ma non è soltanto l'ambito più circoscritto del contenuto dell'accordo a segnare la linea di tendenza per il futuro, affiancandosi anche una lettura dell'accordo coerente con quanto eventualmente è disposto sullo stesso tema dalla legge comune, nei cui confronti esso si presenterà con il volto della deroga o della specificazione.

Lo stesso ragionamento sembra senz'altro riferibile alle intese con le Confessioni diverse dalla cattolica, dove i valori di sintesi sembrano più consoni alla legge comune, che alle intese, dal momento che l'elemento identitario di solito tende a chiudersi in se stesso.

⁹³ P. CAVANA, *Laicità dello Stato*, cit., p. 12.

⁹⁴ S. ALLIEVI, *Il pluralismo introvabile: i problemi della ricerca comparativa*, in AA. VV., *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso in Italia*, a cura di F. Garelli, G. Guizzardi, E. Pace), il Mulino, Bologna 2003, p. 274.

⁹⁵ M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in *Il dir. eccl.*, 2004, p. 193. Nota opportunamente C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 147, che nell'area occidentale si va affermando il modello della democrazia pluralista dove lo Stato tende a fondare la propria *auctoritas* nella capacità di ottenere e mantenere il consenso.

⁹⁶ G. GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, in AA. VV., *Un singolare pluralismo*, cit., p. 18.



In definitiva, pur con le manchevolezze del caso e la superficialità dovuta ai margini di tempo necessariamente contenuti, dall'analisi qui condotta sembra emergere un ruolo unitario degli accordi bilaterali. Tra questi si distinguono per motivi storici e per completezza di regolamentazione giuridica i concordati, che forse insieme alle intese sono destinati a divenire uno strumento minore rispetto alla legge comune e di base. Si vedrà. Ma ciò non toglie che nel rapporto tra Stato e Confessioni religiose, i concordati, le intese e la legge comune, nelle due accezioni specificate, sembra costituiscono le articolazioni di un medesimo disegno, riconducibile a una visione unitaria e globale del sistema, coerente con quello delineato dalla Costituzione, almeno nella sua configurazione attuale.

11 - Considerazioni riassuntive

Nel riprendere brevemente le fila del discorso, sembra potersi affermare che:

1. Il concordato costituisce un semplice strumento giuridico per regolare i rapporti tra Stato e Chiesa sul piano bilaterale esterno;
2. il richiamo nella Costituzione repubblicana non ne cambia la natura e soprattutto non lo mette al riparo dal giudizio di compatibilità delle sue norme con i principi costituzionali nuovi;
3. l'inserimento tuttavia costituisce oltre a una presa d'atto dei rapporti bilaterali esistenti un'assicurazione di volerli mantenere per quanto possibile;
4. d'altra parte, nel riconoscere il principio di bilateralità anche a tutte le altre confessioni religiose, lo Stato ha compiuto cosa diversa dall'estendere a tutte le Confessioni religiose un privilegio che prima era appannaggio solo della Chiesa. Infatti così disponendo ha enunciato un vero e proprio sistema di rapporti (artt. 7 e 8 Cost.), che segna l'adesione della Repubblica al principio del pluralismo democratico;
5. il riconoscimento dell'originarietà e specificità delle Confessioni religiose comporta che non sarebbe possibile abolire uno dei due articoli su cui essa si struttura, cioè gli artt. 7 e 8 Cost. e che il nostro ordinamento costituzionale rifiuta il separatismo;
6. il principio di uguaglianza proclamato dall'art. 3 Cost. non implica un disconoscimento dei tratti peculiari di ciascuna confessione ed anzi postula una disciplina ragionevolmente differenziata;
7. rimane, in fine, un largo spazio da colmare che coincide con quello di competenza del diritto unilaterale e comune, nel duplice



profilo di legge comune sul fatto religioso - che segna una manchevolezza antica del legislatore - e di legge ordinaria. La prima, in quanto legge generale, avrebbe il compito di fare da base rispetto alle leggi di derivazione pattizia, alla cui origine sta una richiesta di parte che vi riflette una valenza specifica; mentre la legge ordinaria, nel suo processo di formazione aperto agli apporti dei cittadini orientati religiosamente contribuisce a immettere nell'ordinamento valori di sintesi sufficientemente condivisi.